Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

32 827 Toekomst mediabeleid

Nr. 82

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 november 2015

Op 24 november 2014 sprak ik met uw Kamer over mijn toekomstvisie op het publieke mediabestel.[1] Tijdens het debat stelde het lid Verhoeven (D66) de vraag in hoeverre de procedure ter goedkeuring van nieuwe diensten van de publieke omroep (hierna: de procedure) in Nederland verschilt met vergelijkbare procedures in ons omringende landen.[2]

In reactie daarop zegde ik toe dit te laten onderzoeken en de resultaten met mijn reactie daarop aan uw Kamer te sturen. Dat doe ik bij dezen. Bijgaand stuur ik u het rapport van onderzoeks- en adviesbureau Dialogic.[3] Met deze brief informeer ik uw Kamer over:
– de huidige Nederlandse procedure en de belangrijkste verschillen met procedures in ons omringende landen;
– mijn beleidsreactie op het onderzoek en mijn voorstellen voor aanpassingen aan onze procedure; en
– de planning.

Dialogic heeft onderzoek gedaan naar de procedure in zes landen: Nederland, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Denemarken, Vlaanderen en Frankrijk. In al deze landen en in Nederland voldoet de procedure aan de eisen die de Omroepmededeling 2009 van de Europese Commissie stelt.[4] De Europese Commissie biedt ruimte aan lidstaten om de procedure aan te laten sluiten bij hun nationale context. Lidstaten spitsen hun procedures bijvoorbeeld toe op de marktpositie en kapitaalkracht van een publieke omroep. Ook zijn procedures ingebed in het bestuursrechtelijke stelsel van een land. Procedures zijn daarom niet zonder meer met

[1] Kamerstuk 32 827, nr. 67
[2] Kamerstuk 34 000, nr. 76
[3] Dialogic, *Landenvergelijking goedkeuringsprocedure nieuwe aanbodkanalen publieke omroep*, 14 september 2015. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl
[4] Mededeling betreffende de toepassing van de regels inzake staatssteun op publieke omroepen (PB 2009, C 257)

kst-32827-82
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

elkaar te vergelijken. Dat neemt niet weg dat het interessant en nuttig is om de Nederlandse procedure in relatie tot procedures in ons omringende landen tegen het licht te houden.

Huidige Nederlandse procedure en de belangrijkste verschillen met procedures in ons omringende landen

Dialogic heeft voor het onderzoek de werking van de Nederlandse procedure en de belangrijkste verschillen met procedures in ons omringende landen in kaart gebracht. Voor de precieze werking van afzonderlijke procedures in de onderzochte landen en een gedetailleerde verschillenanalyse verwijs ik u naar het onderzoek zelf. Hieronder ga ik in op de Nederlandse procedure en vervolgens op de belangrijkste verschillen met het buitenland.

Nederlandse nieuwedienstenprocedure

Na uitvoerig overleg met de Europese Commissie richtte Nederland begin 2010 een transparante procedure in voor de goedkeuring van nieuwe diensten van de publieke omroep.[5] De procedure is opgezet op basis van de Omroepmededeling 2009 en goedgekeurd door de Europese Commissie.[6] Daarbij is ook gekeken naar ons omringende landen die op dat moment al een procedure hadden (het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Vlaanderen). Het doel van deze procedure is om op een transparante en eenduidige wijze de markteffecten van een nieuwe dienst te wegen tegen de publieke waarde ervan. Volgens de Omroepmededeling 2009 van de Europese Commissie is een procedure noodzakelijk als een dienst «significant nieuw» is.[7] Dit kan dus ook een bestaande dienst zijn die «significant vernieuwd» is. Het is aan de lidstaten zelf om te bepalen wanneer een dienst «significant nieuw» is.[8] Overigens is de goedkeuringsprocedure in Nederland gericht op «aanbodkanalen», en daarmee van toepassing op nieuwe diensten voor radio, televisie én internet. Het is dus op dit moment al een techniekneutrale toets, conform het verzoek van het lid Verhoeven. Dit volgt ook uit de Omroepmededeling van de Europese Commissie.[9]

De Nederlandse goedkeuringsprocedure maakt gebruik van het Nederlands bestuursrecht en ziet er globaal als volgt uit (zie ook figuur 1). De procedure verloopt conform de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. De NPO doet in zijn meerjarenbegroting of het concessiebeleidsplan een onderbouwde aanvraag voor een nieuw aanbodkanaal of voor het beëindigen van een bestaand aanbodkanaal. Deze aanvraag wordt altijd zo spoedig mogelijk op de website van de rijksoverheid gepubliceerd. De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: OCW) communiceert vervolgens actief aan belanghebbenden dat een procedure is opgestart en hoe de procedure verloopt. De Minister van OCW legt de aanvraag van het nieuwe aanbodkanaal ter advisering voor aan het Commissariaat voor de Media (hierna: het Commissariaat) en de Raad voor Cultuur. Mede op

[5] Kamerstuk 21501–34, nr. 142
[6] Mededeling betreffende de toepassing van de regels inzake staatssteun op publieke omroepen (PB 2009, C 257)
[7] Mededeling betreffende de toepassing van de regels inzake staatssteun op publieke omroepen (PB 2009, C 257, punt 85)
[8] In de goedkeuringsprocedure worden als «significant» nieuwe aanbodkanalen beschouwd: kanalen die niet eerder bestonden, kanalen die inhoudelijk significant vernieuwd zijn, bestaande kanalen die voor het eerst (ook) worden verspreid via een netwerk met distributieschaarste, kanalen die voor het eerst tegen betaling door eindgebruikers worden aangeboden
[9] Mededeling betreffende de toepassing van de regels inzake staatssteun op publieke omroepen (PB 2009, C 257, punt 84)

basis van deze adviezen stelt de Minister een ontwerpbesluit op. Indien de aanvraag van de NPO onvoldoende onderbouwing biedt om een ontwerpbesluit te nemen, kan de Minister de NPO om aanvullende informatie verzoeken. Opnieuw informeert de Minister actief belanghebbenden over het ontwerpbesluit en publiceert deze in de Staatscourant en op de site van de rijksoverheid. Vervolgens kunnen belanghebbende partijen gedurende zes weken hun zienswijze op het ontwerpbesluit schriftelijk of mondeling indienen. In deze zienswijze kunnen belanghebbenden hun visie geven op de aanvraag en ingaan op de mogelijk onevenredig nadelige markteffecten van een nieuwe dienst. Bij voldoende interesse vanuit belanghebbende partijen wordt een openbare hoorzitting georganiseerd. Op basis van de aanvraag, adviezen van het Commissariaat en de Raad voor Cultuur en ingebrachte zienswijzen neemt de Minister vervolgens een definitief besluit. Het definitieve besluit stuurt de Minister aan de belanghebbenden die een zienswijze indienden of aanwezig waren bij de hoorzitting. Het lid Verhoeven zei tijdens het debat op 24 november 2014 over mijn toekomstvisie op het publieke mediabestel dat de resultaten van de procedure openbaar moeten zijn. Dat is nu al zo. De aanvraag van de NPO, adviezen van het Commissariaat en Raad voor Cultuur, eventuele aanvullende informatie van de NPO, het ontwerpbesluit en het definitieve besluit (inclusief de zienswijzen en het verslag van een eventuele hoorzitting) worden allemaal openbaar gemaakt (met uitzondering van informatie die als vertrouwelijk wordt aangemerkt).

Figuur 1: Nederlandse nieuwedienstenprocedure (Dialogic, 2015)



Belangrijkste verschillen met de onderzochte landen

Op basis van de vergelijking met procedures in de onderzochte landen en gesprekken met stakeholders benoemt Dialogic in het onderzoek een aantal belangrijke verschillen.

– Dialogic signaleert dat in Nederland formele toetsingscriteria ontbreken voor het bepalen van de marktimpact van een nieuwe dienst. Alle

overige onderzochte landen kennen die wel. Ook is in de Mediawet niet expliciet vastgelegd dat de impact op de markt getoetst moet worden.[10] Tevens wijkt Nederland af doordat de bewijslast voor negatieve impact op de markt bij belanghebbenden ligt, zo is te lezen in het onderzoek.

– In de Nederlandse procedure ligt het formele moment van inspraak op dit moment na de publicatie van het ontwerpbesluit van de Minister. In Duitsland, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk ligt dit formele moment eerder. Omdat de aanvraag wel direct wordt gepubliceerd is de praktijk in Nederland nu zo dat partijen wel al eerder informeel hun zienswijze kunnen geven.
– In Nederland kan de NPO in zijn vijfjaarlijkse concessiebeleidsplan en/of binnen zijn meerjarenbegroting een aanvraag voor nieuwe diensten doen. Andere partijen hebben niet de mogelijkheid tot het starten van een procedure. In alle andere onderzochte landen, behalve Denemarken, is dit ook zo geregeld. De Deense toezichthouder (de radio en Televisieraad) kan op aanvraag van de publieke omroep, belanghebbenden of op eigen initiatief toetsen of een goedkeuringsprocedure voor een bepaalde dienst noodzakelijk is. De Deense toezichthouder voert eerst een significantietoets uit om te beoordelen of de dienst verder getoetst moet worden via een goedkeuringsprocedure. Hoewel deze procedure in 2011 in Denemarken is vastgesteld, is er tot nu toe nog geen enkele toets uitgevoerd.
– In Nederland neemt de Minister het ontwerpbesluit en definitieve besluit voor een aanvraag van een nieuwe dienst. Ook in Vlaanderen en Frankrijk is dit zo. In Denemarken en Duitsland ligt deze taak niet bij de Minister, maar bij respectievelijk de radio en Televisieraad en omroepraad.[11] Hoewel de rolverdeling in Nederland niet afwijkt van enkele andere landen, signaleert het onderzoeksrapport dat er zorgen in de sector zijn over de onafhankelijkheid van de Minister bij het nemen van (ontwerp)besluiten.

Beleidsreactie

Met interesse heb ik kennisgenomen van het onderzoek en de vergelijking met nieuwedienstenprocedures in een aantal omringende landen. Zoals ik al schreef, biedt de Europese Commissie ruimte aan lidstaten om de procedure aan te laten sluiten bij hun eigen context. Procedures zijn daarom niet zonder meer met elkaar te vergelijken.

Dat neemt niet weg dat de resultaten van het onderzoek meer inzicht geven in de effectiviteit en efficiëntie van de diverse procedures. Het onderzoek biedt tevens aanknopingspunten om de Nederlandse procedure verder aan te scherpen. Op basis van het onderzoek stel ik de volgende wijzigingen voor. Daarbij heb ik de elementen betrokken die het lid Verhoeven in het debat meegaf.[12]

1. In wet- en regelgeving wordt expliciet vastgelegd dat een markt impact toets onderdeel uitmaakt van de nieuwedienstenprocedure. Dit is een van de wensen van het lid Verhoeven. Op grond van het EU-recht is Nederland nu al verplicht om de gevolgen van een nieuwe dienst voor de markt te beoordelen en af te wegen tegen het publieke belang. Het

[10] Op grond van EU-recht is Nederland nu al verplicht om de gevolgen voor de markt te beoordelen en af te wegen tegen het publieke belang van een nieuwe dienst. In de huidige procedure doet de Minister dit als onderdeel van zijn besluitvorming. Het is echter niet apart vastgelegd in nationale wet- en regelgeving

[11] De *radio of tv-nævnet* (radio en Televisieraad) is een adviesraad van de Deense mediasector. Deze raad ziet toe op implementatie van omroepwetgeving, vergelijkbaar met het Nederlandse Commissariaat voor de Media

[12] Kamerstuk 34 000, nr. 76

is echter nog niet vastgelegd in nationale wet- en regelgeving. Dat wil ik veranderen.
Ik ga nog onderzoeken in hoeverre één vaste partij de markt impact toets het beste kan uitvoeren, en zo ja, welke partij dat wordt. Dat kan bijvoorbeeld een externe partij zijn die parallel aan de toets op publieke waarde door het Commissariaat en de Raad voor Cultuur de impact op de markt toetst. Ik constateer bijvoorbeeld in een rapport van het *European Audiovisual Observatory* dat in Oostenrijk de toezichtshouder *KommAustria* hiervoor verantwoordelijk is.[13] Hierover ga ik in ieder geval in gesprek met het Commissariaat en de Autoriteit Consument en Markt.

2. Tevens stel ik voor om formele toetsingscriteria voor het bepalen van de impact van een nieuwe dienst op de markt wettelijk te verankeren. De procedure moet eenduidig, transparant en effectief zijn. Het verankeren van een markt impact toets én bijbehorende toetsingscriteria in de Mediawet draagt hier aan bij. Het stelt de publieke omroep namelijk beter in staat om een nieuwe dienst te beschrijven in termen van publieke waarde én mogelijke impact op de markt. Dit zorgt ervoor dat de adviseurs meer informatie hebben. Ook biedt het belanghebbenden heldere aanknopingspunten en afbakening voor hun inbreng. Al met al leidt dit tot completere, meer eenduidige aanvragen van de publieke omroep en gestructureerde inbreng van belanghebbenden. Dit komt de procedure als geheel, de adviezen van de adviseurs en het maken van een afgewogen (ontwerp)besluit ten goede.
   Welke specifieke toetsingscriteria voortaan onderdeel worden van regelgeving, ga ik nog onderzoeken. Te denken valt aan het type criteria dat in de Omroepmededeling staat: marktafbakening, te verwachten adoptie van een dienst, impact op bestaande marktdiensten of de aanwezigheid van substitueerbaar aanbod.
3. Er wordt een nieuw, formeel moment van inspraak toegevoegd aan de procedure en deze wordt in de regelgeving verankerd. Op dit moment is formeel gezien het moment van inspraak ná het ontwerpbesluit van de Minister (zie ook figuur 1). Mijn voorstel is om een extra moment van schriftelijke inspraak formeel mogelijk te maken direct na publicatie van de aanvraag voor een nieuwe dienst door de publieke omroep.
   Een groot voordeel hiervan is dat de Raad voor Cultuur en het Commissariaat bij hun advisering beschikken over de aanvraag én de zienswijzen. Ook de Minister kan bij het nemen van het ontwerpbesluit al beschikken over de zienswijzen en adviezen, waarin de inbreng van belanghebbenden is verwerkt. Conform de Algemene wet bestuursrecht houden belanghebbenden de mogelijkheid om naar aanleiding van het ontwerpbesluit nadere zienswijzen in te dienen.
4. Ten slotte stel ik voor om belanghebbenden, in reactie op het concessiebeleidsplan, een mogelijkheid te bieden een onderbouwd verzoek in te dienen met een aanvraag een goedkeuringsprocedure te starten voor een nieuwe of significant gewijzigde dienst van de publieke omroep. Het lid Verhoeven heeft hier ook om verzocht tijdens het debat op 24 november 2014. Naar aanleiding van het Concessiebeleidsplan 2021–2025 van de NPO (en de concessiebeleidsplannen daarna) kunnen belanghebbenden een dergelijk onderbouwd verzoek indienen. Deze aanvraag is dus in aanvulling op nieuwe of significant gewijzigde diensten waarvoor de NPO zelf al de nieuwedienstenprocedure heeft aangevraagd. Het is aan belanghebbenden om in deze aanvraag te onderbouwen dat een dienst van de NPO significant nieuw

[13] European Audiovisual Observatory, «Online activities of public service media: remit and financing», september 2015

is.[14] Op basis van deze aanvraag wordt beoordeeld of een nieuwedienstenprocedure noodzakelijk is. Ik ga nog onderzoeken wie de aanvragen van belanghebbenden beoordeelt en bepaalt of een procedure noodzakelijk is.

In het onderzoek kwam ook de rol van de Minister aan de orde bij besluiten over nieuwe diensten. Ik ben van mening dat de onafhankelijkheid van de Minister in de Nederlandse procedure voldoende geborgd is. Ik constateer dat Nederland hierin niet afwijkt van andere landen, zoals Vlaanderen en Frankrijk. Zoals bij elk bestuurlijk besluit weegt de Minister de onderbouwde zienswijzen van belanghebbende partijen op een zorgvuldige en evenwichtige wijze mee in het besluitvormingsproces. Uiteindelijk beslist de Minister of een aangevraagd nieuw aanbodkanaal kan worden goedgekeurd, rekening houdend met de adviezen van het Commissariaat en de Raad voor Cultuur en de ingebrachte zienswijzen van belanghebbende partijen. Zoals gezegd staat daarna voor partijen de mogelijkheid van beroep en bezwaar open.

Planning

Op verzoek van uw Kamer heb ik internationaal vergelijkend onderzoek gedaan naar de procedure. Dat leidt tot zinvolle inzichten en suggesties voor aanpassing van de procedure. De aanpassingen die ik in deze brief voorstel dragen bij aan een gemoderniseerde, eenduidige, transparante en effectieve nieuwedienstenprocedure. Deze voorstellen ga ik verder uitwerken in wetgeving. Ik streef ernaar de uitgewerkte voorstellen onderdeel te laten zijn van het wetsvoorstel regionale omroep (dat nu in voorbereiding is), omdat ik het belangrijk vind dat deze veranderingen onderdeel zijn van het advies van de Raad van State over het regiowetsvoorstel. Ook de Europese Commissie dient geïnformeerd te worden. De beoogde inwerkingtreding van dit regiowetsvoorstel is 1 januari 2017.

Het Concessiebeleidsplan 2016–2020 dat de NPO op 15 juni indiende, bevat een aantal aanvragen voor nieuwe diensten en voor beëindiging van diensten. De behandeling daarvan loopt nog volgens de huidige procedure. Deze procedure is goedgekeurd door de Europese Commissie en eerder in het parlement vastgelegd.[15]

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker

[14] Als «significant» nieuwe aanbodkanalen worden beschouwd: kanalen die niet eerder bestonden, kanalen die inhoudelijk volledig vernieuwd zijn, bestaande kanalen die voor het eerst (ook) worden verspreid via een netwerk met distributieschaarste, kanalen die voor het eerst tegen betaling door eindgebruikers worden aangeboden

[15] Kamerstuk 21 501-34, nr. 142